



UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

ȘCOALA DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

PROPUNERE DE POLITICĂ PUBLICĂ

**Reforma administrației publice locale: de la
structură la funcții – modelul reformei administrative
funcționale integrate (RAFI)**

CHIȘINĂU, 2026



PROPUNERE DE POLITICĂ PUBLICĂ

Reforma administrației publice locale: de la structură la funcții – modelul reformei administrative funcționale integrate (RAFI)

Propunerea de politică publică a fost elaborată în baza Memorandumului de înțelegere semnat între Universitatea de Stat din Moldova, Școala de Administrație Publică și CMI – Fundația pentru Pace Martti Ahtisaari în cadrul proiectului „Susținerea dialogului instituționalizat și sustenabil privind UTA Găgăuzia”, implementat de CMI cu susținerea Suediei.

Autori:

Serghei PALIHOVICI, doctor în științe politice, directorul Școlii de
Administrație Publică, USM

Sergiu CORNEA, doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar

Aurelia ȚEPORDEI, doctorandă, director adjunct al Școlii de Administrație
Publică, USM

CUPRINS

1. Note introductive	5
2. Context și problemă.....	5
2.1.Context socio-demografic: depopulare, migrație și fragmentare teritorială...	5
2.2.Context economic și financiar: vulnerabilitatea autonomiei locale.....	6
2.3.Context instituțional și administrativ: capacitate redusă și supraîncărcare funcțională.....	6
2.4.Context normativ și de politici publice: reforme incomplete și lipsă de continuitate	7
2.5.Necesitatea unei schimbări de paradigmă	7
2.6.Definirea problemei publice	7
2.7.Ce reprezintă Reforma Administrativă Funcțională Integrată (RAFI)?.....	8
3. Obiectivul Propunerii de politică publică Reforma Administrativă Funcțională Integrată	8
3.1.Obiectivul general al propunerii de politică publică	9
3.2.Obiective specifice ale propunerii de politică publică	9
3.3.Oferirea de suport procesului decizional	9
3.4.Dimensiunea metodologică și de guvernanță	9
4. Direcțiile de acțiune ale Reformei Administrative Funcționale Integrate	9
4.1. Nivelul I – consolidare administrativă și funcțională integrată (reforma nu sacrifică democrația locală în favoarea eficienței generalizate).....	10
4.1.1. Acțiuni de politică publică propuse	11
4.1.1.1.Consolidarea viabilității administrației publice locale de nivelul I și îmbunătățirea furnizării serviciilor publice la nivel comunitar prin reorganizarea unităților administrativ-teritoriale cu mai puțin de 1.000 locuitori, în vederea reducerii fragmentării instituționale și creșterii capacității administrative și financiare	11
4.1.1.2. Impulsionarea procesului de amalgamare voluntară - singura formă democratică de consolidare administrativ-teritorială - prin transformarea amalgamării voluntare într-un instrument eficient, predictibil și scalabil de consolidare administrativ-teritorială, capabil să producă efecte sistemice asupra funcționării administrației publice locale	13

4.1.1.3. Dezvoltarea cooperării intercomunitare (CIC) – pilon funcțional al reformei administrativ-teritoriale - prin transformarea cooperării intercomunitare într-un instrument funcțional, scalabil și durabil de consolidare a serviciilor publice locale, contribuind la viabilitatea comunităților locale și la implementarea graduală și sustenabilă a reformei administrației publice locale...	15
4.2. Nivelul II – de la raioane la județe	17
5. Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia	20
6. Localitățile din stânga Nistrului	20
7. Sustenabilitatea și „universalitatea” Reformei Administrative Funcționale Integrate	20
8. Etapele principale ale reformei și calendar orientativ	22
9. Concluzii și recomandări strategice	24

1. Note introductive

Reforma administrației publice locale – politică publică structurală

Reforma administrației publice locale reprezintă una dintre cele mai actuale, complexe și sensibile intervenții de politică publică structurală, cu impact direct asupra funcționării instituțiilor administrative, calității administrării treburilor publice și nivelului de bunăstare al populației. Din perspectivă teoretică și practică, administrația publică locală constituie interfața principală dintre stat și cetățean, autoritățile publice fiind cele mai apropiate de nevoile cotidiene ale populației.

În statele contemporane cu democrații consolidate, administrația publică locală funcțională este considerată un factor decisiv al dezvoltării economice locale și al coeziunii teritoriale. În statele aflate în tranziție, caracterizate de fragilitate instituțională și resurse limitate, administrația locală este deseori un spațiu al disfuncționalităților sistemice, unde se concentrează tensiunile dintre așteptările sociale și capacitatea reală de intervenție a forțelor politice aflate la guvernare.

Specificul Republicii Moldova în context regional și european

Republica Moldova se înscrie în categoria statelor europene cu un parcurs de reformă administrativă incomplet și fragmentat. Moștenirea sovietică, combinată cu reforme succesive parțiale și reversibile, a generat o structură teritorial-administrativă eterogenă, lipsită de coerență funcțională și nesustenabilă.

Deși principiile descentralizării și autonomiei locale sunt consacrate constituțional și reflectate în cadrul normativ național, implementarea lor este profund afectată de fragmentarea teritorială excesivă, de capacitatea administrativă redusă a unităților teritorial-administrative și de dependența financiară structurală față de bugetul de stat.

Comparativ cu alte state din Europa Centrală și de Est, care au realizat reforme administrative funcționale, Republica Moldova a evitat, până în prezent, o reformă profundă a nivelului local, preferând ajustări incrementale, care nu au abordat problema de fond a viabilității administrative.

Administrația publică locală între normă juridică și realitate funcțională

Unul dintre paradoxurile administrației publice locale din Republica Moldova constă în discrepanța majoră dintre cadrul normativ existent și realitatea funcțională din UAT-uri. Legislația atribuie administrațiilor locale competențe extinse în domenii esențiale precum educația, asistența socială, infrastructura locală sau dezvoltarea locală, fără a asigura însă resursele și capacitățile necesare exercitării acestora.

Această discrepanță produce un efect cumulativ de delegitimare instituțională: administrația locală este percepută de cetățeni ca fiind responsabilă pentru disfuncționalități pe care, în realitate, nu are capacitatea să le depășească. În același timp, dependența de autoritățile centrale limitează autonomia decizională și transformă autoritățile subnaționale în simple extensii administrative ale guvernului.

2. Context și problemă

2.1. Context socio-demografic: depopulare, migrație și fragmentare teritorială

Republica Moldova se confruntă cu una dintre cele mai accentuate crize demografice, caracterizată prin scăderea constantă a numărului de locuitori, migrația externă masivă și îmbătrânirea accelerată a populației. În perioada 2014-2024 numărul populației a scăzut cu cca 13,6%, cu 7,5 % s-a diminuat ponderea tinerilor de 20-29 ani, în timp ce ponderea vârstnicilor de

60-69 ani a crescut cu 4,6 %, cu o creștere mai accentuată în mediul rural – cu 6,2 %.¹ Aceste fenomene nu reprezintă doar provocări sociale, ci constituie factori structurali care afectează direct capacitatea de funcționare a administrației publice subnaționale.

În perioada 2014-2024, în toate raioanele și în municipiul Bălți, s-a înregistrat o descreștere a populației. În 28 de raioane, scăderea populației a fost cu peste 20%. Cea mai mare scădere a populației au înregistrat raioanele Ocnița (-29,5%), Leova (-29,2%), Briceni (-28,7%) și Cantemir (-28,5%). O descreștere mai puțin accentuată a populației s-a înregistrat în municipiul Bălți (-5,9%), raionul Ialoveni (-12,9%) și UTA Găgăuzia (-14,9%).²

Depopularea are un impact negativ asupra mediului rural, unde numeroase localități au pierdut o parte semnificativă a populației active. În multe unități administrativ-teritoriale populația rezidentă este sub pragul critic necesar pentru susținerea unui aparat administrativ minim funcțional. Această situație favorizează apariția unor entități administrative „formale”, care există juridic, dar care nu mai dispun de populația necesară exercitării funcțiilor publice.

Fragmentarea teritorială, menținută în pofida declinului demografic, amplifică efectele negative ale acestor tendințe. Menținerea unui număr mare de unități administrativ-teritoriale de dimensiuni mici, în contextul scăderii numărului populației, conduce la diluarea resurselor administrative și la creșterea costurilor administrative la nivel local și intermediar.

2.2. Context economic și financiar: vulnerabilitatea autonomiei locale

Autonomia locală autentică nu poate fi implementată fără o autonomie financiară reală. În Republica Moldova, majoritatea autorităților publice locale dispun de o bază fiscală extrem de limitată, fiind dependente într-o proporție predominantă de transferurile de la bugetul de stat. Această dependență financiară limitează capacitatea de decizie a autorităților locale și reduce administrația publică locală la rolul de gestionar al unor resurse alocate de nivelul central.

Veniturile proprii ale unităților administrativ-teritoriale de dimensiuni mici sunt insuficiente pentru a acoperi cheltuielile curente, cu atât mai puțin pentru a susține investiții în infrastructură sau dezvoltare locală. Potrivit raportului OECD privind bugetarea în Republica Moldova, publicat în 2024, aproximativ 25 % din cheltuielile totale ale autorităților locale sunt finanțate din venituri proprii, restul fiind asigurat prin transferuri de la bugetul central (~70 %) și alte surse (împrumuturi ~5 %).³ Fragmentarea administrativă are drept consecință replicarea cheltuielilor (salarizarea aparatului administrativ, întreținerea clădirilor, cheltuielile pentru utilități), fără a genera beneficii cuantificabile pentru locuitori.

Această situație contravine principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale, care prevede corelarea competențelor locale cu resurse financiare adecvate. În lipsa acestei corelări, descentralizarea este una formală, fără conținut funcțional real.

2.3 Context instituțional și administrativ: capacitate redusă și supraîncărcare funcțională

Egalitatea formală a colectivităților locale se află în plină contradicție cu deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a unităților teritorial-administrative se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după venituri *per capita*, e) după nivelul cheltuielilor *per capita*, etc.

Din punct de vedere instituțional, administrația publică locală este marcată de o capacitate administrativă redusă, determinată de dimensiunea mică a aparatului administrativ, nivelul scăzut de profesionalizare și lipsa specializării funcționale. În numeroase primării mici,

¹ Rezultatele finale ale Recensământului Populației și Locuințelor 2024: Caracteristici demografice ale populației. https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-caracteris-10121_61953.html (accesat la 02.02.2026).

² Rezultatele finale ale Recensământului Populației și Locuințelor 2024: distribuția geografică a populației. https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-distributi-10121_61877.html (accesat la 02.02.2026).

³ OECD. (2024). Budgeting in Moldova. [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2024\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2024)8/en/pdf) (accesat la 03.02.2026).

aceiași funcționari îndeplinesc simultan atribuții în diverse domenii, precum contabilitate, amenajarea teritoriului, achiziții publice și asistență socială.

Această supradimensionare funcțională afectează calitatea actului administrativ, sporește probabilitatea de a comite erori și reduce capacitatea de planificare strategică. În același timp, fluctuația personalului și salarizarea necompetitivă împiedică atragerea și menținerea specialiștilor.

2.4 Context normativ și de politici publice: reforme incomplete și lipsă de continuitate

Cadrul normativ al Republicii Moldova în materie de administrație publică locală este, în linii generale, compatibil cu standardele europene. Cu toate acestea, politicile publice de reformă administrativă au fost caracterizate de lipsa continuității, abordări fragmentare și evitarea deciziilor structurale dificile.

Reformele anterioare s-au concentrat preponderent pe ajustări instituționale minore sau pe redistribuirea formală a competențelor, fără a aborda problema fundamentală a viabilității funcționale a unităților administrativ-teritoriale. Această inconsecvență politică a contribuit la acumularea unui deficit de încredere în capacitatea statului de a implementa reforme sistemice.

2.5 Necesitatea unei schimbări de paradigmă

Disfuncționalitățile existente pot fi soluționate prin reformarea administrației publice locale, în cadrul căreia trebuie realizată descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale, consolidarea capacităților funcționale ale autorităților publice locale, modernizarea serviciilor publice – toate însoțite de un proces autentic de transparență al procesului decizional și de o participare cetățenească pleneră.

Majoritatea reformelor administrative eșuate sau incomplete din Republica Moldova au avut un caracter predominant structural, concentrându-se pe modificarea hotarelor administrative sau a denumirilor instituționale, fără a aborda problema fundamentală a capacității funcționale. Această abordare a generat rezistență socială, instabilitate politică și rezultate modeste.

Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul celor trei decenii de independență au fost influențate de următorii factori perturbatori: a) disensiunile din cadrul elitei politice cu privire la opțiunile politice și geopolitice, b) aprecierile foarte contradictorii ale experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice, c) probleme legate de rolul și poziția minorităților naționale în noile realități, d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii, e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la sistemul administrativ sovietic.

Prezenta **Propunere de politică publică** pledează pentru o schimbare de paradigmă: de la reforma administrativ-teritorială formală la reforma administrativă funcțională. Accentul este deplasat de la structuri la funcții, de la existența instituțională la performanță, de la menținerea simbolică a unităților administrative la furnizarea efectivă a serviciilor publice calitative pentru populație.

2.6 Definirea problemei publice

Principala problemă publică abordată în prezentul document constă în disfuncționalitatea sistemică a administrației publice locale, generată de necorelarea dintre:

- dimensiunea demografică a unităților administrativ-teritoriale;
- capacitatea administrativă;
- resursele financiare disponibile;
- volumul și complexitatea atribuțiilor acordate.

Această disfuncționalitate produce servicii publice inegale, costuri administrative ridicate, dependență excesivă de nivelul central și o scădere a încrederii populației în instituțiile administrative de nivel intermediar și local. În lipsa unei intervenții structurale, aceste tendințe riscă să se accentueze, afectând coeziunea socială și dezvoltarea teritorială.

Prin urmare, problema nu este una de ordin conjunctural, ci una structurală și sistemică, care necesită o reformă administrativă profundă, coerentă și orientată spre funcționalitate.

2.7 Ce reprezintă Reforma Administrativă Funcțională Integrată (RAFI)?

În acest context, propunerea de politică publică **Reforma Administrativă Funcțională Integrată (RAFI)** este concepută ca un cadru strategic coerent, care integrează dimensiunea teritorială, instituțională, financiară și umană a administrației publice subnaționale.

RAFI nu este doar o reformă punctuală, ci **un proces de transformare sistemică continuă, integrat, etapizat și adaptiv.**

Modelul RAFI are ca punct de plecare evaluarea funcțională a administrației publice locale și identificarea soluțiilor aplicabile pentru transformarea colectivităților locale în entități administrative viabile din punct de vedere demografic, administrativ, economic și social.

Modelul RAFI propune o abordare individualizată a fiecărui caz, determinată de eterogenitatea pronunțată a unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește mărimea populației, structura demografică, nivelul de dezvoltare socio-economică, capacitatea administrativă și poziționarea lor geografică. Existența unui număr mare de unități administrativ-teritoriale mici și depopulate, cu o bază fiscală redusă și o dependență accentuată de transferurile de la bugetul de stat, face inaplicabilă adoptarea unor soluții uniforme și statice de reorganizare și consolidare administrativă. Abordarea particularizată permite corelarea măsurilor de reformă cu capacitatea reală de funcționare a autorităților publice locale, evitând suprasolicitarea instituțională a primăriilor cu resurse limitate și asigurând, totodată, consolidarea graduală a celor cu potențial administrativ și economic mai scăzut.

O altă particularitate importantă a modelului RAFI ține de **adaptarea soluțiilor la specificul local**, care este esențială pentru menținerea accesului populației la servicii publice de bază, în special în zonele rurale, slab conectate sau afectate de procese accentuate de migrație și îmbătrânire demografică.

Totodată, **tratarea diferențiată a situațiilor concrete locale** contribuie la aplicarea efectivă a principiilor autonomiei locale consacrate în Carta Europeană a Autonomiei Locale, la care Republica Moldova este parte.

Implicarea autorităților publice locale și a populației în definirea soluțiilor adaptate contextului teritorial existent sporește acceptarea publică a reformei, reduce rezistența instituțională și politică și permite **gestionarea controlată a riscurilor asociate procesului de tranziție**. În acest sens, abordarea individualizată reprezintă o condiție esențială pentru eficiența, legitimitatea și sustenabilitatea pe termen lung a reformei administrației publice locale din Republica Moldova.

RAFI este concepută astfel, încât să minimizeze costurile sociale și politice, să protejeze colectivitățile teritoriale subnaționale și să maximizeze beneficiile administrative și economice.

Prin această abordare, **Propunerea de politică publică (RAFI) își propune să ofere nu doar o soluție tehnică la o problemă administrativă, ci o viziune coerentă asupra modernizării administrației publice subnaționale, orientată către cetățeni și dezvoltare durabilă a colectivităților locale.**

3. Obiectivul Propunerii de politică publică RAFI

Delimitare conceptuală: obiectivele propunerii versus obiectivele reformei.

Este necesară o distincție clară între obiectivele reformei administrației publice locale, ca proces de transformare sistemică pe termen mediu și lung, și obiectivele prezentei propuneri de politică publică, ca instrument de fundamentare, decizie și implementare a intervenției statului.

În acest sens, obiectivele propunerii nu descriu rezultatele finale ale reformei, ci stabilesc ce urmărește să realizeze acest document de politică publică: ce problemă clarifică, ce soluții structurează, ce decizii facilitează și ce cadru de acțiune oferă autorităților publice.

3.1 *Obiectivul general al propunerii de politică publică*

Obiectivul general al prezentei propuneri de politică publică este de a oferi autorităților decizionale din Republica Moldova un cadru analitic, conceptual și operațional coerent pentru inițierea și implementarea unei reforme funcționale a administrației publice locale, fundamentate pe criterii de viabilitate administrativă, eficiență instituțională și echitate teritorială.

Prin acest obiectiv, propunerea urmărește să transforme reforma administrației publice locale dintr-un subiect politic volatil într-un proces de politică publică predictibil, argumentat și sustenabil.

3.2 *Obiective specifice ale propunerii de politică publică*

Pentru realizarea obiectivului general, prezenta propunere de politică publică urmărește următoarele obiective specifice:

- Clarificarea și definirea riguroasă a problemei privind disfuncționalitatea administrației publice locale, prin analiza contextului socio-demografic, economic, instituțional și normativ.
- Fundamentarea necesității intervenției statului în domeniul organizării teritorial-administrative, prin demonstrarea caracterului structural și sistemic al problemei identificate.
- Elaborarea unui model coerent de reformă administrativă funcțională integrată, care să depășească abordările fragmentare și strict structurale ale reformelor anterioare.
- Identificarea și structurarea opțiunilor de politică publică viabile pentru consolidarea funcțională a administrației publice locale de ambele niveluri.
- Evaluarea impactului instituțional, administrativ și social al opțiunilor de reformă propuse, inclusiv a riscurilor asociate și a măsurilor de atenuare.
- Crearea unui cadru de implementare etapizat, care să permită autorităților publice planificarea și gestionarea procesului de reformă într-o manieră predictibilă și controlabilă.
- Asigurarea coerenței cu angajamentele europene și internaționale ale Republicii Moldova în domeniul autonomiei locale, bunei guvernante și dezvoltării teritoriale echitabile.

3.3 *Oferirea de suport procesului decizional*

Prezenta propunere are ca obiectiv implicit sprijinirea procesului decizional public, prin furnizarea unei baze argumentate pentru:

- elaborarea și adoptarea cadrului normativ aferent reformei;
- structurarea dialogului instituțional dintre Guvern, Parlament și autoritățile publice locale;
- informarea partenerilor de dezvoltare și a societății civile;
- reducerea incertitudinilor politice și administrative asociate reformei.

3.4 *Dimensiunea metodologică și de guvernanță*

Un obiectiv transversal al propunerii de politică publică este consolidarea culturii elaborării politicilor publice bazate pe analiză, date și evaluare. Documentul urmărește să promoveze o abordare de tip evidence-based policymaking (elaborarea de politici bazate pe dovezi/probe), în care deciziile privind reforma administrației publice locale sunt fundamentate pe criterii obiective și pe evaluarea impactului potențial.

Prin dimensiunea sa metodologică, propunerea contribuie nu doar la realizarea cu succes a reformei administrației publice locale, ci și la îmbunătățirea procesului de elaborare a politicilor publice în Republica Moldova.

4. **Direcțiile de acțiune ale Reformei Administrative Funcționale Integrate (RAFI)**

Mențiune importantă: Elaborarea viziunii privind arhitectura funcțională a administrației publice locale, conform modelului RAFI, a fost fundamentată pe premisa, că reformele de

descentralizare, cu precădere cele aferente creșterii capacității funcționale, finanțelor publice locale, delimitării și transferului patrimonial, stimulării dezvoltării economice locale, vor putea fi accelerate și aprofundate în paralel și în completarea măsurilor și acțiunilor de politică publică propuse.

4.1 Nivelul I – consolidare administrativă și funcțională integrată (*reforma nu sacrifică democrația locală în favoarea eficienței generalizate*)

Consolidarea unităților administrativ-teritoriale este percepută ca o condiție prealabilă pentru creșterea capacității administrative a autorităților publice locale de a-și asuma și gestiona competențe extinse într-un cadru instituțional eficient. Totodată, consolidarea administrativă este doar un instrument în asigurarea finalității reformei, care constă în crearea unor colectivități locale reziliente și funcționale.

Prin urmare, acțiunile de reformare trebuie să întărească nu doar administrațiile, dar, în primul rând, colectivitățile locale, care trebuie să devină spații de coeziune socială, participare democratică și dezvoltare sustenabilă.

Context și justificare

În procesul de reorganizare administrativ-teritorială, opțiunea pentru un anumit scenariu nu este niciodată una neutră sau pur tehnică. Alegerea între unitățile administrativ-teritoriale mai mari sau mai mici, presupune asumarea unor compromisuri între obiectivele fundamentale ale reformei: eficiență administrativă, capacitate instituțională, democrație locală, coeziune socială și legitimitate politică.

În acest context, experiența internațională arată, că unitățile administrativ-teritoriale de dimensiuni mai mari tind să sporească eficiența administrativă și capacitatea de furnizare a serviciilor publice, însă pot genera, în același timp, riscuri semnificative asupra proximității guvernării și asupra nivelului de participare democratică la nivel local. Colectivitățile de dimensiuni reduse oferă un cadru mai favorabil pentru implicarea directă a cetățenilor, pentru menținerea identității comunitare și pentru consolidarea încrederii în instituțiile locale.

Prin urmare, o reformă orientată spre unități administrativ-teritoriale mai mici sau moderate poate fi justificată nu doar din considerente de tradiție administrativă, ci ca o opțiune strategică deliberată în favoarea democrației participative și a stabilității sociale. Într-un context, în care societatea moldovenească este supusă unor presiuni multiple – migrație, polarizare, vulnerabilități economice și informaționale – orice intervenție structurală care afectează identitatea colectivităților locale trebuie calibrată cu prudență, pentru a nu genera tensiuni interne sau reacții de respingere.

Această dimensiune este cu atât mai importantă în contextul actual al Republicii Moldova, care parcurge un proces accelerat de aderare la Uniunea Europeană. Reforma administrativ-teritorială nu are loc într-un vid politic și social, ci într-un moment istoric, în care societatea moldovenească trebuie să acorde un sprijin masiv direcției strategice de aderare la Uniunea Europeană. În aceste condiții, coeziunea socială, încrederea în instituțiile publice și acceptarea reformelor structurale devin resurse esențiale pentru succesul proiectului european.

O reformă administrativ-teritorială percepută ca impusă, excesiv de disruptivă sau asociată cu pierderea identității locale poate amplifica temerile populației, poate alimenta narative polarizante și subiecte politice speculative și poate reduce legitimitatea instituțiilor publice. În schimb, o abordare care păstrează dimensiunea participativă a guvernării locale și evită concentrarea excesivă a deciziei administrative poate contribui la consolidarea contractului social și la creșterea acceptării reformelor necesare pentru aderare.

În acest sens, opțiunea pentru unități administrativ-teritoriale mai mici nu trebuie interpretată ca o renunțare la eficiență, ci ca o alegere strategică orientată spre menținerea proximității democratice și spre evitarea fragmentării sociale într-un moment în care consensul societal este esențial. Reformele structurale trebuie să fie nu doar eficiente tehnic, ci și compatibile cu realitățile sociale și cu obiectivul major de integrare europeană.

Situația actuală

Administrația publică locală din Republica Moldova de nivelul I se caracterizează printr-un grad ridicat de fragmentare, având, la începutul anului 2025, 898 de autorități publice locale (APL), dintre care, conform datelor recensământului din anul 2024, 333 de APL (37,1%) în care locuiesc mai puțin de 1000 de persoane, ceea ce constituie cumulativ 9,5 % din populația țării. În alte 345 de primării (38,4%) locuiesc de la 1000 la 2000 de persoane, ceea ce constituie 30% din populația țării. Cumulativ, 75,5% din APL-uri se situează sub pragul de 2000 de locuitori, ceea ce constituie 30% din populație.

Dacă e să considerăm, că „3000 de locuitori” reprezintă „pragul de viabilitate” (calculat de Guvern), care se află și la baza procesului de amalgamare voluntară, atunci 783 de primării (87,2%) se află sub acest prag și acoperă doar 40,4% din populație.

Problemă de politică publică

Problema principală de politică publică constă în faptul, că actuala structură a nivelului I al administrației publice locale include un număr excesiv de unități administrativ-teritoriale sub pragul „minim” de viabilitate demografică, care nu pot îndeplini în mod adecvat misiunea fundamentală a administrației locale: furnizarea serviciilor publice de calitate către populație.

4.1.1 Acțiuni de politică publică propuse

4.1.1.1. Consolidarea viabilității administrației publice locale de nivelul I și îmbunătățirea furnizării serviciilor publice la nivel comunitar prin reorganizarea unităților administrativ-teritoriale cu mai puțin de 1.000 locuitori, în vederea reducerii fragmentării instituționale și creșterii capacității administrative și financiare.

Categoria unităților administrativ-teritoriale cu mai puțin de 1.000 locuitori reprezintă segmentul cel mai „vulnerabil” al administrației publice locale. În Republica Moldova, 333 primării (37,1%) deservește doar 9,5% din populație, ceea ce generează fragmentare excesivă, costuri administrative disproporționate și capacitate redusă de furnizare a serviciilor publice. Menținerea acestor primării subminează eficiența guvernantei locale și impune reorganizarea lor ca prim pas strategic în cadrul *Reforme Administrative Funcționale Integrate*.

În vederea asigurării sustenabilității instituționale, se propune reorganizarea unităților administrativ-teritoriale, prin integrare administrativă în structuri mai mari și mai funcționale.

Criteriul privind dimensiunea minimă a unei administrații locale, calculat în funcție de numărul de locuitori (<1000), constituie baza reorganizării administrativ-teritoriale propuse.

În același timp, această abordare trebuie să fie suficient de flexibilă pentru a permite în anumite condiții, păstrarea și funcționarea unităților administrativ-teritoriale, chiar și cu o populație sub pragul stabilit. Cu alte cuvinte fiecare UAT trebuie să beneficieze de o abordare individualizată a fiecărui caz, determinată de eterogenitatea pronunțată a unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește mărimea populației, structura demografică, nivelul de dezvoltare socio-economică, capacitatea administrativă și poziționarea lor geografică, iar decizia să țină cont de specificul concret al localității.

Argumente în favoarea reorganizării unităților administrativ-teritoriale cu o populație sub 1000 de locuitori:

1. Reorganizarea unităților administrativ-teritoriale cu **mai puțin de 1.000 locuitori reprezintă „primul pas strategic” în cadrul Reformei Administrative Funcționale Integrate (RAFI)** și reprezintă o opțiune structurală justificată (37% din primării) prin necesitatea consolidării capacității administrative, reducerii fragmentării instituționale și îmbunătățirii furnizării serviciilor publice locale.

2. Stabilirea pragului de 1.000 locuitori, drept prim criteriu de reorganizare pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, reprezintă o opțiune strategică etapizată, care reflectă ***necesitatea asigurării echilibrului dintre eficiența administrativă, democrația locală și acceptarea socială a reformei.***
3. Pragul de 1000 locuitori este suficient de jos pentru a permite o intervenție ținută, evitând comasările generalizate și menținând ***caracterul gradual al reformei.***
4. Comasarea UAT de mici dimensiuni, constituie un ***instrument durabil de reformă, compatibil cu bunele practici europene*** și cu obiectivul modernizării administrației publice locale în perspectiva integrării europene.
5. Orice reformă administrativ-teritorială presupune tensiuni identitare și rezistență din partea populației afectate. “Criteriul de 1000 de locuitori” este un prag realist pentru ***o reformă graduală și acceptabilă în societate.***
6. Această abordare ***protejează democrația locală și proximitatea guvernării.*** Stabilirea acestui „prag moderat” menține majoritatea comunităților în forma lor actuală, evită reducerea excesivă a reprezentării locale, confirmă principiul subsidiarității în prestarea serviciilor locale.
7. ***Evitarea polarizării sociale este crucială nu doar pentru acceptarea reformei administrației publice locale, ci și pentru menținerea stabilității și a consensului public necesar parcursului european al Republicii Moldova.*** O reformă percepută ca disruptivă sau impusă poate amplifica tensiuni comunitare și poate slăbi sprijinul cetățenilor pentru reformele accelerate cerute în procesul de aderare la Uniunea Europeană, generând astfel riscuri directe pentru succesul integrării europene.
8. Reorganizarea UAT sub 1.000 locuitori poate fi văzută ca ***o etapă inițială***, cu impact semnificativ, dar previzibil, care reduce fragmentarea într-un mod selectiv, creează precedente structurale instituționale, creează oportunitatea consolidării experienței instituționale și ajustării mecanismelor de implementare înainte de trecerea la o altă etapă de consolidare administrativ-teritorială

Prin urmare, reorganizarea unităților administrativ-teritoriale de sub pragul de 1.000 locuitori, reprezintă o opțiune strategică etapizată, orientată spre reorganizarea unităților administrativ-teritoriale neviabile, reducând fragmentarea excesivă fără a genera tensiuni sociale și politice disproporționate. Această acțiune de reformă permite efectuarea unui prim pas realist al reformei RAFI, protejând proximitatea democratică și menținând coeziunea socială într-un moment crucial al parcursului european al Republicii Moldova.

Măsuri prioritare de politică publică/direcții strategice de acțiune:

1. Elaborarea și adoptarea cadrului normativ, care să stabilească:
 - criteriul demografic (<1.000 locuitori) ca prag de reorganizare;
 - tipurile de reorganizare admise (fuziune, absorbție, creare UAT nouă);
 - formele și modalitățile de reprezentare a intereselor locuitorilor din cadrul UAT amalgamate/reorganizate în cadrul noilor structuri administrativ-teritoriale;
 - principiile reformei: gradualitate, subsidiaritate, participare publică;
 - mecanismele de consultare publică;
 - principiile și criteriile abordării „individualizate” în procesul de reorganizare, având în vedere potențialele derogări de la norma generală;
 - elementele complementare a reformei administrației publice locale și relația lor cu procesul de reorganizare administrativ-teritorială normativă: amalgamarea voluntară, cooperarea intercomunitară, conexiunea cu Grupurile de Acțiune Locală (GAL) etc.
2. Elaborarea și aprobarea unei ***Metodologii operaționale de reorganizare administrativ-teritorială.***
3. Stabilirea centrelor administrative noi pentru localitățile comasate, create prin una din tipurile de reorganizare stabilită.

4. Stabilirea cadrului de organizare și funcționare a *Centrelor Unificate de Prestare a Serviciilor (CUPS)*, prezența locală a acestor unități în localitățile amalgamate/reorganizate, precum și relația lor cu *Ghișeele unice* din cadrul primăriilor.
5. Instituirea *Fondului de Consolidare Teritorială*, care să acopere costurile de tranziție, pachetul de sprijin pentru noile UAT, digitalizarea serviciilor publice locale etc.
6. Elaborarea și implementarea unei *Strategii de comunicare* – un pilon de bază în vederea asigurării succesului reformei.
7. Stabilirea unui *Cadru de monitorizare și evaluare* pentru a decide, ulterior, direcția în care trebuie continuată și dezvoltată reforma.

Prin urmare, implementarea acestui scenariu necesită un pachet coerent de măsuri legislative, instituționale, financiare și participative, orientate spre reducerea fragmentării, creșterea capacității administrative și îmbunătățirea serviciilor publice locale, fără a afecta coeziunea socială și democrația locală.

4.1.1.2. Impulsionarea procesului de amalgamare voluntară - singura formă democratică de consolidare administrativ-teritorială - prin transformarea amalgamării voluntare într-un instrument eficient, predictibil și scalabil de consolidare administrativ-teritorială, capabil să producă efecte sistemice asupra funcționării administrației publice locale.

Amalgamarea voluntară reprezintă, prin natura sa administrativă, un instrument de reorganizare administrativ-teritorială, orientat spre consolidarea capacității instituționale a autorităților publice locale și îmbunătățirea calității serviciilor publice furnizate cetățenilor.

Totodată, prin efectele sale directe asupra identității comunităților, coeziunii sociale locale și raporturilor dintre autorități și cetățeni, amalgamarea voluntară depășește dimensiunea strict tehnică, reprezentând în același timp un proces politic, social și administrativ.

Din aceste considerente, amalgamarea voluntară trebuie analizată nu doar ca un instrument de reorganizare administrativ-teritorială, ci și ca politică publică cu impact asupra democrației participative și asupra solidarității teritoriale, condiții esențiale („sine qua non”) pentru reușita reformei administrației publice locale.

Legitimitatea procesului de amalgamare voluntară este determinată de participarea efectivă a cetățenilor, iar sustenabilitatea sa este condiționată de menținerea coeziunii sociale între colectivitățile locale integrate. Prin urmare, amalgamarea voluntară poate constitui un instrument de consolidare a democrației participative și a solidarității teritoriale, dacă este însoțită de consultări autentice, echitate investițională și protejarea identității locale.

Anume din aceste considerente, amalgamarea voluntară este una din puținele reforme structurale, care pot fi realizate democratic - „de jos în sus” și care, se poate transforma într-o politică de coeziune socială și guvernare participativă cu efect direct asupra administrației publice locale.

În septembrie 2025, două clustere de unități administrativ-teritoriale (Leova, Fălești) sunt deja amalgamate. Alte câteva clustere se află în discuții active pentru amalgamare, iar numărul de primari care analizează posibilitățile de amalgamare este în creștere. Aceste progrese marchează formarea unui ecosistem de reformă, susținut de o rețea în creștere de experți și parteneri de dezvoltare. Sistemul actual de amalgamare voluntară constituie o parte din soluția pentru asigurarea unui model sustenabil de guvernare locală și regională în Republica Moldova, dar este necesară extinderea lui⁴.

Rezultatele obținute până în prezent sunt modeste în raport cu amploarea fragmentării administrativ-teritoriale.

⁴ Guvernul Republicii Moldova, Raport intermediar privind amalgamarea voluntară, p.2, <https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/Romana%20Raport%20pentru%20ONLINE-final.pdf>

Impactul limitat este determinat de mai mulți factori:

- Termenul de implementare a fost relativ restrâns, raportat la complexitatea reformei și la capacitatea instituțională a autorităților centrale și locale.
- Procedurile birocratice și complexitatea instituțională, care au crescut semnificativ timpul și „costurile tranzacționale” ale procesului.
- Rezistență identitară și temerile comunitare, care au limitat acceptarea socială.
- Stimulente financiare au fost insuficiente și „neconvingătoare”.
- Comunicarea, care a însoțit procesul de amalgamare voluntară nu a reușit să devină instrumentul principal de legitimare, proliferare și acceptare socială al amalgamării voluntare.

Argumente pentru continuarea și aprofundarea procesului de amalgamare voluntară:

1. Continuarea amalgamării voluntare constituie o condiție esențială pentru realizarea graduală și continuă a reformei administrativ-teritoriale.
2. Amalgamarea voluntară reprezintă singura formă democratică de consolidare administrativ-teritorială.
3. Implementarea amalgamării voluntare reduce fragmentarea administrativ-teritorială.
4. Amalgamarea voluntară minimizează riscurile sociale și politice asociate comasărilor normative impuse.
5. Continuarea procesului de amalgamare voluntară evită pe termen scurt și mediu riscul unei reorganizări administrativ-teritoriale normative care, în contextul actual social, politic, economic și geopolitic, reprezintă o provocare serioasă în calea realizării dezideratului de aderare la Uniunea Europeană.
6. Exemplele de amalgamare voluntară (Leova și Fălești), în afară de faptul că reprezintă niște „precedente juridice”, pot servi modele de bune practici și know-how administrativ;
7. Amalgamarea voluntară reprezintă atât o etapă, cât și o platformă către o reorganizare administrativ-teritorială normativă, în condițiile în care rezultatele amalgamării voluntare nu vor asigura un cadru de eficiență și sustenabilitate pentru funcționarea administrației publice locale de nivelul I.
8. Amalgamarea voluntară este compatibilă și conformă cu standardele europene și cu recomandările Consiliului Europei.

Măsuri prioritare de politică publică/direcții strategice de acțiune:

1. Modificarea cadrului legal, care să stabilească locul și rolul amalgamării voluntare în cadrul reformei administrației publice – în calitatea sa de principal instrument democratic, capabil să contribuie continuu, sustenabil și ireversibil la reformarea administrației publice locale pe termen scurt, mediu și lung.
2. Simplificarea procedurilor și mecanismelor de amalgamare voluntară.
3. Creșterea consistenței pachetelor financiare de susținere, orientarea resurselor partenerilor de dezvoltare pentru sprijinirea concretă (investiții în infrastructură, creare de capacități instituționale, ș.a.) a procesului de amalgamare, inclusiv, alinierea stimulentei la oportunitățile financiare ale UE.
4. Consolidarea leadership-ului guvernamental.
5. Stabilirea rolului, cadrului de implicare și susținere a procesului de amalgamare voluntară de către nivelul II (reorganizat) al administrației publice locale.
6. Stabilirea rolului și a responsabilităților Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat din perspectiva susținerii și promovării proceselor de amalgamare voluntară.
7. Dimensionarea și corelarea legăturii dintre procesul de amalgamare voluntară a nivelului I al APL cu procesul de dezvoltare regională.
8. Dezvoltarea unei *Strategii de comunicare pro active*, care să asigure viabilitatea și eficiența amalgamării voluntare.

9. Elaborarea unui *Ghid post-amalgamare*, care să sprijine autoritățile amalgamate în perioada de tranziție și post-tranziție.
10. Instituirea unui *mecanism clar de monitorizare și evaluare* a procesului de amalgamare voluntară.
11. Stabilirea unui *calendar național predictibil* cu pregătirea etapelor ulterioare ale reformei, inclusiv, tranziția către reorganizare normativă ținută, în caz că procesul de amalgamare voluntară nu înregistrează rezultate notabile și scontate.

4.1.1.3. Dezvoltarea cooperării intercomunitare (CIC) – pilon funcțional al reformei administrativ-teritoriale - prin transformarea cooperării intercomunitare într-un instrument funcțional, scalabil și durabil de consolidare a serviciilor publice locale, contribuind la viabilitatea comunităților locale și la implementarea graduală și sustenabilă a reformei administrației publice locale.

Reformarea administrației publice locale necesită un set coerent de mecanisme și instrumente, care să permită consolidarea capacității instituționale a comunităților, în condițiile unei fragmentări teritoriale excesive și ale disparităților semnificative în furnizarea serviciilor publice.

În acest context, cooperarea intercomunitară (CIC) reprezintă un instrument de consolidare funcțională a administrației publice locale, prin care unitățile administrativ-teritoriale își pot uni resursele administrative, financiare și instituționale în vederea furnizării comune a serviciilor publice.

În condițiile fragmentării administrative excesive și ale capacității instituționale reduse a unui număr semnificativ de autorități locale, cooperarea intercomunitară constituie un instrument strategic, complementar amalgamării voluntare și reorganizării administrativ-teritoriale, facilitând modernizarea serviciilor publice, fără modificarea imediată a structurii administrativ-teritoriale.

Prin dimensiunea sa consensuală și orientarea spre eficiență operațională, cooperarea intercomunitară poate contribui la creșterea coeziunii teritoriale, la dezvoltarea solidarității între comunități și la întărirea guvernănelor locale participative.

În acest sens, cooperarea intercomunitară trebuie integrată ca pilon esențial al reformei administrației publice locale și ca element important de tranziție funcțională în arhitectura Reformei administrative funcționale integrate (RAFI).

Cooperarea intercomunitară răspunde unor probleme structurale majore, precum: fragmentarea administrativ-teritorială excesivă; eficiența redusă în prestarea serviciilor publice locale; capacitatea limitată a UAT de a atrage investiții în mod individual; disparitățile semnificative în dezvoltarea localităților.

Republica Moldova dispune, începând cu anul 2023, de un cadru normativ, care reglementează cooperarea intercomunitară, instituționalizat și reglementat prin *Legea nr.17/2023 privind asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI)*, precum și prin alte acte normative subsecvente de implementare.

Cu toate acestea, nivelul actual de aplicare rămâne limitat. În prezent funcționează un număr redus de ADI înregistrate, iar mecanismul nu este extins la scară națională.

În paralel, exemplele-pilot, implementate cu sprijinul partenerilor de dezvoltare (UNDP Moldova și programul EU4Moldova, în raioanele Cahul și Ungheni, etc.), demonstrează potențialul cooperării intercomunitare în prestarea serviciilor publice locale și în utilizarea eficientă a resurselor.

Implementarea cooperării intercomunitare în Republica Moldova este limitată de mai mulți factori:

1. Integrarea insuficientă a cooperării intercomunitare în politicile naționale și locale de reformare a administrației publice locale.

2. Lipsa unui leadership asumat la nivel central și local.
3. Absența unor mecanisme și instrumente de stimulare dedicate organizării și funcționării serviciilor publice locale comune.
4. Lipsa unui cadru funcțional de monitorizare, evaluare și raportare a ADI.
5. Capacitate administrativă insuficientă, în mod special a UAT mici de a iniția ADI.
6. Reticență locală privind delegarea competențelor către structuri comune de prestare a serviciilor.

În aceste condiții, cooperarea intercomunitară este insuficient utilizată, deși ar putea constitui un instrument major de consolidare funcțională la nivel local.

Prin urmare, deși cooperarea intercomunitară reprezintă un mecanism recunoscut legal și compatibil cu standardele și modelele europene, implementarea sa nu a atins încă nivelul necesar pentru a produce efecte sistemice asupra capacității administrației publice locale de a presta servicii publice de calitate și de a utiliza eficient resursele publice.

Argumente pentru dezvoltarea și promovarea cooperării intercomunitare:

Administrația publică locală există, în primul rând, pentru a asigura furnizarea serviciilor publice către populație la nivelul UAT. Din acest considerent, consolidarea cooperării intercomunitare este justificată din mai multe perspective strategice:

1. *Cooperarea intercomunitară reprezintă o soluție funcțională pentru prestarea serviciilor publice de calitate.* În condițiile în care, un număr semnificativ de primării nu dispun de capacitate administrativă suficientă pentru prestarea serviciilor publice, CIC permite furnizarea acestora prin partajarea resurselor și a competențelor.
2. *CIC creează premise și condiții pentru creșterea calității, eficienței și sustenabilității serviciilor publice.*
3. *Cooperarea intercomunitară permite reducerea costurilor* prin utilizarea comună a resurselor, creând economii de scară, eficiență și sustenabilitate financiară.
4. *Consolidarea capacității administrative locale.* Prin cooperare intercomunitară se pot crea structuri comune care să asigure activități precum: contabilitate și audit, planificare strategică, management de proiect, atragere de fonduri externe, etc.
5. *Cooperarea intercomunitară este un instrument prin care unitățile administrativ-teritoriale își pot uni resursele administrative, financiare și instituționale în vederea furnizării comune a serviciilor publice.* În același timp, modelul CIC poate fi replicat în contextul *externalizării prestării serviciilor publice* locale către mediul de afaceri – creând astfel premise serioase de dezvoltare a afacerilor în contextul parteneriatului public-privat.
6. *Cooperarea intercomunitară reprezintă un instrument de tranziție către amalgamarea voluntară.* În zonele unde amalgamarea voluntară întâmpină rezistență identitară sau costuri politice ridicate, cooperarea intercomunitară poate funcționa ca etapă intermediară, pregătind comunitățile pentru o eventuală consolidare structurală.
7. *Cooperarea intercomunitară contribuie la pregătirea comunităților pentru eventuale amalgamări prin crearea unei culturi de colaborare, testarea furnizării serviciilor comune, reducerea temerilor identitare, demonstrarea beneficiilor concrete.*
8. *Crește accesul la fonduri naționale și europene.* Structurile intercomunitare sunt mai competitive în atragerea finanțărilor externe, deoarece pot prezenta proiecte regionale integrate, un număr mai mare de populație deservită, o eficiență sporită în implementare.
9. *Reducerea disparităților teritoriale.* Cooperarea intercomunitară permite distribuirea mai echitabilă a serviciilor și investițiilor între localități, contribuind la reducerea polarizării în mediile rural-urban, consolidarea coeziunii teritoriale, combaterea marginalizării comunităților mici.
10. *Menținerea autonomiei locale și evitarea rezistenței identitare.* Un avantaj esențial este faptul că CIC nu presupune desființarea primăriilor și nu afectează imediat identitatea administrativă a UAT.

Măsuri prioritare de politică publică/direcții strategice de acțiune:

1. Includerea cooperării comunitare în cadrul strategic de politici, care vizează reformarea administrației publice locale.
2. Analiza și amendarea cadrului legal în vederea recunoașterii și valorificării potențialului CIC.
3. Elaborarea și aprobarea unei politici naționale privind CIC.
4. Elaborarea cadrului metodologic pentru implementarea CIC.
5. Crearea unui mecanism de stimulare a CIC, care presupune atât stimulente financiare, cât și asistență juridico – metodologică.
6. Crearea unei culturi locale de cooperare intercomunitară prin comunicare strategică axată pe promovarea beneficiilor CIC.
7. Dezvoltarea unui cadru normativ clar privind externalizarea prestării serviciilor publice locale către terți și instituirea unor condiții favorabile pentru atragerea sectorului privat în furnizarea acestor servicii.
8. Stabilirea responsabilităților și a cadrului de implicare a nivelului II al APL, în vederea dezvoltării mecanismelor de cooperare intercomunitară.
9. Responsabilizarea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de stat și a structurilor de dezvoltare regională (ADR-uri) pentru facilitarea și coordonarea acțiunilor de dezvoltare a parteneriatelor intercomunitare.

Cooperarea intercomunitară reprezintă un pilon funcțional indispensabil al reformei administrației publice locale și al propunerii de politică publică RAFI. În condițiile fragmentării administrative excesive, aceasta oferă o soluție graduală de creștere a capacității locale prin prestarea comună a serviciilor publice și utilizarea eficientă a resurselor.

4.2. Nivelul II – de la raioane la județe

Context general și temeiul intervenției guvernamentale

Reforma administrației publice reprezintă un obiectiv strategic al Republicii Moldova, asumat prin documentele naționale de politici publice, precum și prin angajamentele rezultate din parcursul de integrare europeană. Organizarea administrativ-teritorială judicioasă constituie un element structural determinant pentru capacitatea statului de a implementa politici publice eficiente, de a furniza servicii publice de calitate și de a asigura dezvoltarea echilibrată a teritoriului.

Actualul sistem de organizare teritorială la nivel de raioane a fost instituit într-un context socio-economic și demografic diferit de cel actual și nu mai corespunde cerințelor actuale de guvernare teritorială, dezvoltare regională și integrare europeană. Evoluțiile din ultimele decenii (depopularea accentuată a zonelor rurale, migrația forței de muncă, presiunile bugetare, creșterea complexității serviciilor publice și nevoia de coordonare intersectorială) au accentuat limitele structurale ale nivelului raional.

În acest context, este necesar să se intervină printr-o reformă sistemică, care să depășească ajustările conjuncturale și să vizeze consolidarea nivelului administrativ local de nivelul II, în scopul creșterii performanței autorităților publice, capacității administrative, eficientizării utilizării resurselor publice și îmbunătățirii calității serviciilor publice furnizate populației.

Necesitatea reorganizării actualei organizări administrativ-teritoriale este determinată de fragmentarea excesivă a nivelului II al administrației publice locale, de suprapunerea competențelor între nivelul raional și cel local, precum și de lipsa unei corelări funcționale cu organizarea și funcționarea serviciilor deconcentrate și cu arhitectura dezvoltării regionale, în special cu activitatea Agențiilor de Dezvoltare Regională.

Situația actuală: organizare, funcționare și disfuncționalități

Modelul raional, în forma existentă, este depășit din cel puțin patru perspective convergente:

1. *Istoric-instituțional*: raioanele sunt o moștenire administrativă proiectată pentru o economie planificată și un sistem ierarhic de comandă, incompatibil cu guvernanta democratică, autonomia locală și economia de piață;

2. *Funcțional*: raioanele au un rol ambiguu între coordonare și execuție, fără un mandat clar de planificare și fără capacitatea reală de a produce rezultate măsurabile la scară teritorială;

3. *Economic și bugetar*: menținerea unui număr mare de unități intermediare generează costuri administrative fixe ridicate și fragmentează resursele, reducând spațiul bugetar pentru investiții publice;

4. *Teritorial și socio-economic*: limitele teritoriale raionale nu mai reflectă fluxurile actuale de mobilitate (navetă, acces la servicii, piața muncii), rețelele de transport și polarizarea urbană.

Aceste limitări produc efecte directe: duplicări instituționale, fragmentare decizională, întârzieri în implementarea deciziilor și a proiectelor, capacitate redusă de atragere a finanțării și lipsa unei viziuni integrate de dezvoltare la nivel subnațional.

Un element critic îl constituie funcționarea serviciilor deconcentrate ale administrației publice centrale, care sunt organizate pe arii teritoriale diferite, fără o corelare clară cu limitele raionale. Această situație generează fragmentare instituțională, dificultăți de coordonare, suprapuneri de competențe și costuri administrative ridicate.

În paralel, Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) operează la nivelul regiunilor de dezvoltare, care includ câteva raioane. Lipsa unui nivel intermediar consolidat reduce capacitatea ADR-urilor de a implementa politici de dezvoltare regională coerente și sustenabile.

Problema de politică publică identificată

Problema fundamentală constă în inadecvarea nivelului raional ca unitate administrativ-teritorială intermediară, din perspectiva funcțiilor pe care statul modern este chemat să le exercite la nivel teritorial. Menținerea actualei structuri conduce la:

- incapacitatea furnizării eficiente a serviciilor publice cu impact supra-local;
- fragmentarea procesului de implementare a politicilor publice naționale;
- slaba coordonare între administrația publică locală, serviciile deconcentrate și structurile de dezvoltare regională;
- utilizarea ineficientă a resurselor bugetare și umane;
- perpetuarea disparităților teritoriale și a declinului socio-economic în zonele slab dezvoltate.

Această problemă nu poate fi soluționată prin ajustări marginale sau reforme sectoriale izolate, fiind necesară o intervenție structurală la nivelul organizării administrativ-teritoriale.

Obiectivul propunerii de politică publică

Obiectivul propunerii de politică publică este crearea unui nivel administrativ intermediar viabil, eficient și funcțional, prin comasarea raioanelor existente în județe, capabile să răspundă cerințelor actuale de guvernanta teritorială – în hotarele care coincid cu aria actuală de responsabilitate administrativă a Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Obiectivele specifice urmărite sunt:

- consolidarea capacității administrative și instituționale la nivelul intermediar;
- îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor publice de interes supra-local;
- crearea unui cadru coerent pentru funcționarea serviciilor deconcentrate;
- integrarea funcțională a nivelului județean în arhitectura dezvoltării regionale;
- creșterea eficienței utilizării resurselor publice și a transparenței decizionale.

Argumentarea soluției propuse:

1. *Din perspectiva serviciilor publice*, județele, având o dimensiune teritorială și demografică mai mare, pot asigura o masă critică necesară pentru gestionarea eficientă a serviciilor publice complexe.

2. *Din perspectiva serviciilor deconcentrate*, reorganizarea acestora la nivel județean permite standardizarea ariei teritoriale, clarificarea responsabilităților și consolidarea mecanismelor de coordonare între autoritățile centrale și nivelul teritorial, sporind eficiența implementării politicilor publice.

3. *Din perspectiva dezvoltării regionale*, județele pot deveni parteneri instituționali direcți ai ADR-urilor, facilitând corelarea investițiilor, prioritizarea proiectelor și implementarea strategiilor regionale de dezvoltare, inclusiv în contextul utilizării fondurilor externe.

4. *Din perspectiva eficienței administrative*, comasarea structurilor raionale într-un număr redus de județe permite reducerea costurilor administrative, optimizarea resurselor umane și profesionalizarea aparatului administrativ.

5. *Din perspectiva alinierii la cerințele europene*, modelul județean este compatibil cu practicile majorității statelor membre ale Uniunii Europene și facilitează armonizarea cadrului instituțional național cu standardele europene de guvernare multilevel.

Comasarea raioanelor în județe urmărește construirea masei critice administrative necesare unui nivel intermediar modern. În termeni tehnico-instituționali, logica comasării se fundamentează pe:

1. *Suprafața teritoriului administrat*: un județ trebuie să dispună de o dimensiune suficientă pentru a susține subdiviziuni specializate (planificare, analiză, achiziții, management de proiect, monitorizare și evaluare).

2. *Economie de scară*: reducerea costurilor administrative prin integrarea structurilor similare și eliminarea barierelor birocratice.

3. *Coerență decizională*: un nivel intermediar mai puternic reduce fragmentarea decizională și accelerează coordonarea proiectelor intercomunitare (drumuri, deșeuri, apă-canal, servicii sociale).

4. *Capacitate de planificare*: județele permit planificare teritorială integrată, pe baze funcționale (coridoare de transport, poli urbane, zone de dezvoltare).

În această logică, comasarea este un instrument pentru funcționalitate, nu un scop în sine. Reforma urmărește reducerea costului administrării și creșterea beneficiului public livrat în teritoriu.

Procesul de comasare trebuie fundamentat pe criteriile operaționale standardizate, aplicate uniform:

- accesibilitate și timp de deplasare către centrul județean;
- conectivitate rutieră/feroviară și infrastructură critică;
- polarizare urbană (centre capabile să ofere servicii publice de rang superior);
- continuitate teritorială și coerență geografică;
- legături socio-economice (navetă, piața muncii, servicii, comerț);
- capacitate administrativă potențială și resurse umane disponibile.

Aplicarea consecventă a acestor criterii reduce riscul percepției de arbitrar și crește legitimitatea deciziilor publice.

Măsuri prioritare de politică publică/direcții strategice de acțiune:

Pentru realizarea obiectivelor propuse sunt necesare următoarele acțiuni:

1. *Reorganizarea administrativ-teritorială*

- delimitarea județelor pe criterii funcționale, socio-economice și de accesibilitate;

- instituirea unui calendar etapizat de tranziție.
- 2. *Redefinirea competențelor și responsabilităților*
 - transferul atribuțiilor supra-locale către județe;
 - clarificarea relațiilor dintre județe, APL de nivelul I și administrația centrală.
- 3. *Reorganizarea serviciilor deconcentrate*
 - armonizarea structurilor teritoriale cu limitele județene;
 - instituirea unor mecanisme de coordonare la nivel județean.
- 4. *Completarea cadrului de reglementare și cel de politici, referitor la dezvoltarea orașelor- poli de creștere*, cu includerea suplimentară în programele de dezvoltare națională a 3 orașe – potențiale reședințe de județ: *Bălți, Căusenii, Hâncești și Ialoveni*.
- 5. *Integrarea județelor în sistemul de dezvoltare regională*
 - cooperare formalizată cu ADR-urile;
 - corelarea documentelor strategice județene cu strategiile regionale și naționale.
- 6. *Consolidarea capacității administrative și financiare*
 - asigurarea unui sistem de finanțare predictibil;
 - investiții în formarea profesională și digitalizarea administrației.

5. Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia

Statutul special al Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia (UTAG) este consacrat prin articolul 111 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, precum și prin Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), care stabilește că autonomia găgăuză, reprezintă o formă de autodeterminare a găgăuzilor în cadrul statului unitar moldovenesc. În consecință, reforma administrativ-teritorială nu poate afecta sau modifica statutul de autonomie teritorială, garantat de Constituție și alte legi organice.

Totodată, în virtutea autonomiei sale, UTAG are posibilitatea de a examina și adapta, măsurile ce țin de reorganizarea administrativ-teritorială, inclusiv prin explorarea opțiunilor de amalgamare voluntară dezvoltarea cooperării intercomunitare, în condițiile și modalitățile stabilite de cadrul normativ național.

6. Localitățile din stânga Nistrului

Statutul localităților din stânga Nistrului (Regiunea transnistreană), este reglementat de articolul 110 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, care stipulează că acest teritoriu beneficiază de un regim juridic special, ce urmează a fi stabilit prin lege organică. În acest sens, Legea nr. 173/2005, prevede cadrul juridic de organizare specială a localităților respective. Deși localitățile din stânga Nistrului reprezintă parte integrantă a teritoriului național, implementarea reformelor structurale, inclusiv a *Reformei Administrative Funcționale Integrate (RAFI)*, nu poate viza, la această etapă, unitățile administrative-teritoriale din această regiune.

7. Sustenabilitatea și „universalitatea” reformei administrative funcționale integrate (RAFI)

Reforma Administrativă Funcțională Integrată (RAFI) reprezintă un *concept și o inițiativă strategică de reformare*, fundamentată pe principiile funcționalității, flexibilității și continuității. Ea răspunde atât provocărilor administrative curente, cât și nevoilor de modernizare sustenabilă a administrației publice locale, în acord cu angajamentele de integrare europeană și cu dinamica social-demografică a Republicii Moldova.

RAFI este gândită ca un *cadru de transformare sistemică*, capabil să susțină continuitatea reformei, adaptarea la specificul local și multiplicarea modelelor funcționale. Reforma depășește logica simplă a reconfigurării teritoriale, propunând o nouă abordare de transformare a arhitecturii instituționale, care integrează provocările actuale și perspectivele pe termen mediu și lung ale dezvoltării locale și regionale în Republica Moldova.

Reforma Administrativă Funcțională Integrată (RAFI) este proiectată ca o *soluție integrată*, menită să alinieze administrația publică locală din Republica Moldova la standardele europene. Prin caracterul său adaptiv și reproductibil, RAFI contribuie la reformarea administrației publice locale și la atingerea obiectivelor naționale de dezvoltare durabilă.

Dimensiunea sustenabilă a RAFI integrează un mecanism de implementare etapizat, prevăzând reorganizarea UAT-urilor cu o populație sub 1000 de locuitori, fără a exclude contextul local, procesele de amalgamare voluntară și dezvoltarea cooperării intercomunitare. Reforma este construită pe principiul adaptării progresive, ceea ce permite instituțiilor să se dezvolte instituțional și funcțional în ritmuri proprii, cu sprijin guvernamental, precum și în cadrul unui proces de monitorizare și evaluare constantă.

Sustenabilitatea este consolidată prin introducerea unei evaluări ex-post după un ciclu electoral (4 ani), care va permite Guvernului să ia decizii bazate pe dovezi, privind eventualele reorganizări ulterioare. După patru ani, o evaluare ex-post, va furniza date obiective privind eficiența noilor structuri și noii configurații administrative-teritoriale, oferind baza deciziilor normative ulterioare. Procesul va fi ghidat și evaluat de indicatori de performanță, gradul de acces la servicii publice și utilizarea eficientă a resurselor publice. Acest mecanism flexibil evită blocajele politice sau instituționale și asigură fundamentarea deciziilor pe indicatori de performanță, eficiență administrativă și satisfacția cetățenilor.

La nivelul II, reorganizarea raioanelor în județe va permite concentrarea capacității administrative, reducerea fragmentării instituționale și optimizarea resurselor. Aceste noi entități vor acționa ca piloni de guvernare regională și vor funcționa în sinergie cu instrumentele de dezvoltare regională, consolidând capacitatea Republicii Moldova de a absorbi fonduri europene și de a implementa politici teritoriale integrate. Noua arhitectură administrativă va permite o distribuție mai echitabilă a resurselor, consolidarea capacității administrative la nivel județean și integrarea coerentă cu sistemul de planificare și finanțare regională, prin armonizarea competențelor cu cele ale Agențiilor de Dezvoltare Regională și ale serviciilor deconcentrate.

Autoritățile județene vor exercita un rol de sprijin strategic și operațional în raport cu unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, asigurând coeziunea funcțională și compensarea diferențelor de capacitate administrativă, în mod special pe dimensiunile de atragere a fondurilor și a investițiilor, planificare urbană, digitalizarea și modernizarea serviciilor, dezvoltarea economică locală, precum și pe dimensiunea oricărui suport juridic și administrativ.

Universalitatea RAFI derivă din arhitectura sa metodologică și funcțională. Modelul este aplicabil într-o varietate de contexte administrativ-teritoriale, datorită principiului abordării individuale, diferențiate și respectării autonomiei locale. **Prin combinarea măsurilor de reorganizare administrativ-teritorială normativă, amalgamare voluntară și cooperare intercomunitară la nivelul I și integrarea funcțională a nivelului județean în arhitectura dezvoltării locale și regionale, RAFI evită aplicarea unor soluții uniforme, ineficiente în realități eterogene.**

Abordarea RAFI este replicabilă și gradual extensibilă, asigurând premisele unei reforme scalabile, care poate fi ajustată în funcție de dinamica demografică, capacitatea administrativă

locală și județeană, precum și impactul socio-economic al intervențiilor. Astfel, RAFI este compatibilă cu o viziune de dezvoltare teritorială policentrică, integrată și durabilă.

RAFI propune un model de *continuitate instituțională și guvernanță adaptivă*, un model de guvernanță a reformei, care transcende ciclurile politice și favorizează continuitatea politicilor publice, asigurând ireversibilitatea și sustenabilitatea reformei.

RAFI reprezintă un *cadru funcțional durabil*, menit să modernizeze administrația publică în conformitate cu standardele europene, să optimizeze raportul cost-calitate-eficiență al serviciilor publice locale și să contribuie la consolidarea statului de drept și a democrației locale în Republica Moldova.

8. Etapele principale ale reformei și calendar orientativ

1. Inițiere și consultări publice (*începutul anului 2026*)

- Lansarea oficială a reformei prin consultări publice a conceptului și a opțiunilor de reorganizare.
- Elaborarea și implementarea unei *Strategii de comunicare*;
- Consultări cu primari, consilii raionale, mediul academic, partenerii de dezvoltare, societate civilă și cetățeni.
- Stabilirea principiilor reformei și a modelului optim de organizare administrativ-teritorială. instituirea unui calendar etapizat de tranziție.
- Crearea echipelor mixte de comunicare cu scopul de a asigura transparența, coerența mesajelor, creșterea nivelului de informare și înțelegere a reformei de către cetățeni și APL și combaterea dezinformării și a rezistenței la schimbare.

2. Continuarea reformelor de descentralizare, cu precădere a celor aferente creșterii capacității funcționale, finanțelor publice locale, delimitării și transferului patrimonial, stimulării dezvoltării economice locale, care vor putea fi accelerate și aprofundate în paralel și în completarea măsurilor și acțiunilor de politică publică propuse (*pe parcursul anului 2026*)

- Elaborarea și aprobarea unei *Metodologii operaționale de reorganizare administrativ-teritorială*
- Reorganizarea unităților administrativ-teritoriale cu mai puțin de 1.000 locuitori, în vederea reducerii fragmentării instituționale și creșterii capacității administrative și financiare.
- Stabilirea centrelor administrative noi pentru localitățile comasate, create prin una din tipurile de reorganizare stabilită.
- Scopul este ca *alegerile locale din 2027* să se desfășoare conform noilor structuri administrative.
- Instituirea *Fondului de Consolidare Teritorială*, care să acopere costurile de tranziție, pachetul de sprijin pentru noile UAT, digitalizarea serviciilor publice locale etc.
 - Elaborarea de către Guvern a planului oficial de implementare, pachetul de acte legislative pentru noile structuri APL și reorganizarea raioanelor.

3. Impulsionarea Procesului de amalgamare voluntară a UAT (*pe parcursul anului 2026*)

- Voluntar, localitățile pot alege să se comaseze pentru a crea unități mai mari și mai eficiente cu scopul de a crea primării capabile să gestioneze servicii moderne și proiecte investiționale. Procesul se bazează pe cadrul legal adoptat, inclusiv **Legea cu privire la amalgamarea voluntară a UAT** și metodologia aferentă. La finalul perioadei de amalgamare voluntară (2026), autoritățile vor **evalua rezultatele** și vor adapta politicile pentru consolidare ulterioară.

4. Dezvoltarea cooperării intercomunitare (CIC) (pe parcursul anului 2026)

- Includerea cooperării comunitare în cadrul strategic de politici, care vizează reformarea administrației publice locale.
- Elaborarea și aprobarea unei politici naționale privind CIC.
- Elaborarea cadrului metodologic pentru implementarea CIC.

5. Elaborarea, consultarea și adoptarea pachetului de măsuri normative care să asigure consolidarea administrației publice locale de nivelul I și de nivelul II (pe parcursul anului 2026)

- Modificarea cadrului legal, care să stabilească locul și rolul amalgamării voluntare în cadrul reformei administrației publice.
- Simplificarea procedurilor și mecanismelor de amalgamare voluntară.
- Creșterea consistenței pachetelor financiare de susținere, orientarea resurselor partenerilor de dezvoltare pentru sprijinirea concretă (investiții în infrastructură, creare de capacități instituționale, ș.a.) a procesului de amalgamare, inclusiv, alinierea stimulentei la oportunitățile financiare ale UE.
- Analiza și amendarea cadrului legal în vederea recunoașterii și valorificării potențialului CIC.
- Completarea cadrului de reglementare și cel de politici, referitor la dezvoltarea orașelor- poli de creștere, cu includerea suplimentară în programele de dezvoltare națională a 3 orașe – potențiale reședințe de județ: Bălți, Căușeni, Hâncești.
- Posibile modificări includ și cele ale **Codului electoral**, pentru a adapta cadrul la noile entități teritoriale.

5. Implementarea efectivă a reformei (2027-2031)

- Continuarea procesului de descentralizare.
- Continuarea procesului de amalgamare.
- Dezvoltarea continuă a cooperării intercomunitare.
- Modernizarea prestării serviciilor publice locale.
- Consolidare capacităților instituționale ale APL.
- Dezvoltarea competențelor funcționarilor din APL și a aleșilor locali.

6. Monitorizare și evaluare (2027-2031)

- Stabilirea unui Cadru de monitorizare și evaluare pentru a decide, ulterior, direcția în care trebuie continuată și dezvoltată reforma;
- Elaborarea unui *Ghid post-amalgamare*, care să sprijine autoritățile amalgamate în perioada de tranziție și post-tranziție;
- Crearea și Instituirea unui mecanism clar de monitorizare și evaluare a procesului de amalgamare voluntară;
- Stabilirea unui calendar național predictibil cu pregătirea etapelor ulterioare ale reformei, inclusiv, tranziția către reorganizare normativă ținută, în caz că procesul de amalgamare voluntară nu înregistrează rezultate notabile și scontate.

Actorii implicați

➤ Autorități publice

- **Guvernul Republicii Moldova** – inițiază și coordonează implementarea, organizează consultările publice, elaborează legislația.

- **Parlamentul Republicii Moldova** – adoptă pachetul legislativ și eventuale modificări ale Codului electoral.

- **Consiliile locale și primarii** – participă direct la consultările publice, la procesul de amalgamare și reorganizare teritorială.
- **Mediul academic, Societate civilă și experți**
 - Mediul academic, ONG-uri, experți în administrație publică și autorități locale participă la consultări publice, la definirea soluțiilor optime de reformă administrativ-teritorială.
- **Cetățeni**
 - Implicarea cetățenilor este promovată prin consultări publice și dezbateri privind impactul asupra comunității și serviciilor publice.

9. Concluzii și recomandări strategice

Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova, prin reintroducerea județelor și consolidarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, impulsivitatea amalgamării voluntare și dezvoltarea cooperării intercomunitare nu reprezintă doar o necesitate conjuncturală cu caracter tehnic, ci un imperativ strategic obligatoriu pentru modernizarea și dezvoltarea ascendentă a statului. Actualul sistem, marcat de o fragmentare excesivă și de o incapacitate cronică de a genera dezvoltare și bunăstare, s-a transformat în obstacol pentru progresul socio-economic și a aspirațiilor europene.

Principalele concluzii ale prezentei *Propuneri de politică publică* subliniază că:

- *Eficiența necesită scară*: județul oferă masa critică necesară pentru gestionarea infrastructurii regionale și a serviciilor specializate, transformând administrația dintr-un simplu distribuitor de salarii într-un agent al dezvoltării;

- *Autonomia fără resurse este imposibilă*: descentralizarea fiscală trebuie să însoțească reforma teritorială, oferind unităților administrativ-teritoriale consolidate instrumentele necesare pentru a-și finanța propriile proiecte și a reduce dependența de centru.

- *Distribuirea responsabilităților trebuie să fie funcțională*: partajarea clară a competențelor elimină confuzia instituțională și apropie decizia de populație, asigurând în același timp că nicio sarcină administrativă nu rămâne neacoperită din cauza lipsei de capacitate.

Recomandările strategice esențiale se rezumă la următoarele:

- *Asumarea angajamentului politic ferm*: reforma trebuie să fie asumată la cel mai înalt nivel politic, dincolo de interesele de partid, de grup și electorale de scurtă durată, fiind prezentată ca un pilon necesar al procesului ireversibil de aderare la Uniunea Europeană.

- *Investiții strategice în capitalul uman*: succesul noilor structuri administrativ-teritoriale depinde de atragerea și menținerea în teritoriu a unui număr suficient de profesioniști calificați. Este necesară o reformă a salarizării în administrația publică locală, bazată pe meritocrație și corelată cu criteriile de performanță, precum și dezvoltarea unui sistem de formare și dezvoltare profesională a angajaților din cadrul serviciului public.

- *Digitalizarea trebuie să fie o componentă indispensabilă a reformei*: tehnologia trebuie folosită pentru a compensa distanța fizică dintre cetățean și noile centre administrative, asigurând accesul plenar la servicii publice de calitate, indiferent de locație și distanță.

- *Comunicare permanentă și transparență totală*: populația trebuie să înțeleagă că scopul reformei nu este eliminarea identității locale, ci asigurarea unor condiții de viață decente, comparabile cu standardele europene, asigurate prin utilizarea rațională și eficientă a banului public.

În concluzie, Republica Moldova se află în fața unei oportunități istorice. Trecerea la modelul județean și optimizarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul I vor crea o administrație publică subnațională rezilientă, capabilă să absoarbă fondurile europene și să ofere populației servicii la standarde moderne. Orice amânare sau tergiversare a acestei reforme va adânci decalajul de dezvoltare și va compromite parcursul european al țării. Viabilitatea reformei nu depinde doar de corectitudinea designului teritorial și instituțional, ci și de curajul politic de a transforma radical modul, în care statul interacționează cu teritoriul și cu populația sa.